

# Rapporto

numero

data

11 giugno 2012

Dipartimento

EDUCAZIONE, CULTURA E SPORT

Concerne

## **della Commissione speciale scolastica sull'iniziativa parlamentare 8 novembre 2011 presentata nella forma generica da Maurizio Agustoni e Michele Guerra "Assunzione di docenti frontalieri presso le scuole pubbliche cantonali"**

### **LE RICHIESTE DELL'INIZIATIVA**

Lo scorso 8 novembre, i colleghi Maurizio Agustoni e Michele Guerra, prendendo lo spunto dall'assunzione di un certo numero di docenti frontalieri nelle scuole pubbliche cantonali e dalle polemiche che ne sono scaturite, hanno presentato un'iniziativa parlamentare generica con la quale chiedono (citiamo) *"che venga elaborata una modifica legislativa, con i relativi regolamenti, che preveda che nell'ambito dell'assunzione di personale docente all'interno delle scuole pubbliche siano applicati i seguenti criteri:*

- a. requisito preferenziale del Bachelor/Master nella materia specifica di insegnamento;*
- b. requisito preferenziale dell'abilitazione nella materia specifica di insegnamento;*
- c. requisito preferenziale della conoscenza delle lingue nazionali, presunta se il candidato ha seguito corsi di tali lingue nell'ambito delle scuole dell'obbligo in Svizzera;*
- d. requisito preferenziale della conoscenza del territorio e della cultura locale, presunta se il candidato ha seguito le scuole dell'obbligo in Ticino;*
- e. requisito preferenziale della prossimità alla sede di insegnamento.*

Rispetto alle norme vigenti, le novità starebbero soprattutto negli ultimi due punti. A sostegno della loro proposta, i colleghi citati affermano che *"l'assunzione di docenti frontalieri [...] non può costituire la regola. Non è in particolare ammissibile che giovani laureati ticinesi [...] siano scartati a vantaggio di candidati frontalieri che non hanno né un titolo di studio, né un'abilitazione nella materia specifica. Ciò a maggior ragione se queste persone non hanno il minimo legame con il Cantone Ticino e con la sua realtà culturale e sociale".* Ciò in quanto - aggiungono Agustoni e Guerra - *"non può essere dimenticato che il settore dell'insegnamento è uno dei più importanti ambiti dell'attività dello Stato e, nel limite del possibile, deve essere assegnato a persone che hanno un legame forte e radicato con il nostro territorio e con la nostra comunità".* Secondo i due iniziativaisti, *"la garanzia che questi criteri siano tenuti in considerazione, almeno a titolo preferenziale, è inoltre il miglior segnale per tanti giovani ticinesi che vogliono intraprendere degli studi superiori nell'ottica di insegnare nelle scuole cantonali".*

## **LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il 12 luglio 2011, rispondendo a un'interrogazione dello stesso collega Guerra, sempre in merito al personale frontaliero impiegato nell'insegnamento, il Consiglio di Stato osservava innanzitutto che l'affermazione secondo cui, tra il 1998 e il 2011 il personale frontaliero attivo in questo settore sarebbe passato da 105 a 836 unità (nel 2010) va relativizzata, poiché (citiamo) *"la Nomenclatura delle attività economiche sotto la voce 'Istruzione' raggruppa non solo quanto attiene al comparto pubblico bensì pure la miriade di attività svolte da soggetti economici privati"*, dalla scuola dell'infanzia agli istituti superiori di tipo universitario, come pure nell'ambito di corsi sportivi, di scuole-guida, di corsi di lingue, di informatica, di perfezionamento professionale e così via.

Più in dettaglio, il Consiglio di Stato rilevava che il comparto dell'istruzione nel nostro Cantone, tra il 1995 e il 2008, ha visto crescere l'effettivo totale degli addetti da 7'470 a 10'855. I frontalieri sono passati da 68 a 410. Di essi, la componente impiegata nel settore pubblico è passata da 16 nel 1995 a 92 nel 2008; mentre la maggior parte era impiegata nel settore privato, dove il totale è passato da 52 a 318. A giudizio del Governo, un allarmismo in materia sarebbe quindi fuori posto, tanto più che negli ultimi anni vi è stato anzi un certo calo. Nell'anno scolastico 2010-11 la presenza di docenti frontalieri nel settore pubblico era infatti scesa a 54 unità - di cui 9 di nazionalità svizzera - per un'occupazione corrispondente a 33,4 posti di lavoro a pieno tempo, pari all'1,3% dei posti d'insegnamento delle scuole cantonali (due anni prima, il totale era invece di 72 unità, pari a 47 posti di lavoro a tempo pieno). Assai più consistente era invece la presenza di docenti frontalieri nelle scuole medie private parificate: 29 su 136. (Per maggiori informazioni, rinviamo alla citata risposta del Consiglio di Stato all'interrogazione Guerra).

In risposta a un'altra interrogazione - questa volta del deputato Massimiliano Robbiani - in data 28 marzo 2012 il Consiglio di Stato confuta l'affermazione secondo cui ben tre docenti di comunicazione su quattro, assunti alla Scuola cantonale di commercio, sarebbero frontalieri, poiché nell'anno scolastico in corso, alla SCC una sola persona incaricata di insegnare la disciplina comunicazione risiede all'estero. Si tratta di un incaricato a tempo parziale.

Riferendosi poi ai docenti frontalieri presenti nel totale delle scuole pubbliche cantonali, il Consiglio di Stato informava che nell'anno scolastico 2010-11 essi erano 89; nel corrente anno scolastico 2011-12 il totale era di 100 di cui 20 svizzeri all'estero. Sui 100 citati, 45 sono attivi nella Scuola media, 15 nel medio-superiore, 36 nelle Scuole professionali e 4 in altri settori. Il grado di occupazione di queste persone corrisponde a circa 70 posti di lavoro a tempo pieno (le differenze di questi numeri rispetto a quelli della risposta all'interrogazione Guerra, citati in precedenza, dipendono dal fatto che in questo caso si è fatto capo alla banca dati dell'imposta alla fonte, che registra il domicilio ufficiale, e non più al programma di gestione dei docenti cantonali, che registra il recapito indicato dagli interessati). Sul totale dei docenti cantonali - 3558 - i frontalieri, nell'anno 2010-11 rappresentano il 2.5% del numero complessivo. Considerando invece i posti di insegnamento a tempo pieno la percentuale era del 2.2%. Nell'anno seguente la percentuale era invece salita al 2.8%, rispettivamente al 2.7%.

## **LE PROCEDURE DI ASSUNZIONE VIGENTI**

A completamento della risposta all'interrogazione Robbiani, il Governo richiama le disposizioni di Legge relative all'assunzione dei docenti. Sintetizziamo l'essenziale:

- i candidati, indipendentemente dalla loro provenienza e/o nazionalità, devono disporre dell'abilitazione all'insegnamento;
- coloro che ottemperano ai requisiti formali sono poi convocati alle procedure di assunzione che si svolgono in due fasi: nella prima - della durata di un'ora - i candidati sono tenuti a redigere una riflessione di ambito educativo generale. A partire da quest'anno i candidati provenienti dall'estero dovranno pure rispondere ad alcune domande su aspetti storici, culturali e istituzionali del Cantone e della Svizzera. Nella seconda fase ha luogo un colloquio di 45 minuti, per discutere sui piani di lezione che i concorrenti hanno prodotto anticipatamente e sugli ambiti personali, professionali e specifici della disciplina per la quale concorrono;
- al termine di questa procedura la Commissione esaminatrice, composta di tre esperti o docenti universitari, esprime un giudizio complessivo utilizzando una scala di valori che comprende i gradi "ottimo", "molto buono", "buono", "discreto", "sufficiente", "insufficiente";
- le valutazioni conseguite da ogni candidato nei colloqui organizzati sono la base delle proposte di assunzione, elaborate all'intenzione del Consiglio di Stato dal Dipartimento competente, con il preavviso delle direzioni scolastiche.

Nella scelta fra più concorrenti sono criteri preferenziali la conoscenza di altre due lingue nazionali, del territorio, della cultura e delle istituzioni del Cantone e della Confederazione (queste conoscenze sono determinanti nella scelta fra più candidati che hanno ottenuto la medesima qualifica nella "scala dei valori" citata poc'anzi; nel caso invece che si debba scegliere fra candidati con qualifiche diverse, la preferenza viene data a chi ha ottenuto la qualifica maggiore).

Dell'argomento si è occupata anche la Commissione della gestione e delle finanze, nel suo rapporto del 25 ottobre u.s., approvato dal Parlamento in data 7 novembre 2011, sul messaggio 22 febbraio 2011 concernente la revisione parziale della LORD. Essa - ricorda la Gestione - è conseguenza indiretta della nota decisione del 7 ottobre 2010 del Tribunale amministrativo cantonale, che sentenziando su un ricorso contro decisioni della Sezione amministrativa del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport e del Consiglio di Stato, affermava che *"la conoscenza di altre due lingue nazionali nella misura richiesta nel bando di concorso non può dunque assurgere a criterio determinante per l'esclusione a priori di quei candidati che ne sono sprovvisti. Tutt'al più, la conoscenza di altri idiomi nazionali potrebbe costituire un criterio di valutazione generale dell'idoneità del candidato e, se del caso, titolo preferenziale nell'ambito della selezione e scelta fra più partecipanti al concorso"*.

A seguito di quella sentenza, il Consiglio di Stato ha proposto un nuovo art. 8 cpv. 2 della LORD, che amplia i criteri per l'assunzione, introducendo oltre alla conoscenza delle lingue nazionali, quella del territorio, delle istituzioni del Cantone e della Confederazione. Questi criteri, come già osservato in precedenza, hanno tuttavia soltanto valore preferenziale nel caso di requisiti di idoneità equivalenti. Non portano dunque all'esclusione delle candidature, poiché ciò sarebbe in contrasto con gli Accordi intercantonali in materia di riconoscimento dei titoli per l'insegnamento, nonché con la Legge federale sul mercato interno e con gli Accordi sulla libera circolazione. La Commissione della gestione e delle finanze - relatore il collega Christian Vitta - osserva giustamente che *"la questione della presenza di docenti stranieri nelle scuole ticinesi tocca sensibilità diffuse, soprattutto se si tiene conto degli enormi sforzi fatti dal Cantone in materia di formazione di grado secondario II"*. Di fatto, ci si deve tuttavia "accontentare" dei *"criteri aggiuntivi proposti con il nuovo art. 8 cpv. 2 (che) hanno valore preferenziale e sono applicabili (solo) a parità di idoneità degli altri requisiti, fra i quali si pongono*

*ovviamente in modo prioritario le competenze specifiche nelle materie d'insegnamento e quelle pedagogico-didattiche".*

In considerazione del fatto che l'eliminazione "d'ufficio" dei candidati che non conoscono altre due lingue nazionali non può più essere effettuata, per cui il numero dei candidati partecipanti ai colloqui di assunzione inevitabilmente aumenterà, il Parlamento, nella citata seduta del 7 novembre 2011, su proposta della Commissione della gestione e delle finanze, ha pure deciso di anticipare anche l'adozione dell'art. 14 cpv. 1 lett. b), secondo cui: *Il preavviso di assunzione all'intenzione dell'autorità di nomina è formulato [...] b) per i docenti delle scuole cantonali dai direttori o dagli ispettori per le scuole speciali, sulla base di una graduatoria allestita dal Dipartimento competente.*

Concretamente, nei colloqui di assunzione vale il principio che i risultati conseguiti dai candidati nei loro studi e documentati dai relativi certificati non sono messi in discussione, mentre l'accento viene posto sui criteri preferenziali che a parità dei requisiti formali farebbero la differenza.

## **CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

Come già indicato in apertura di questo rapporto, la scrivente Commissione ritiene che le prime tre richieste formulate dall'iniziativa in esame (*1. requisito preferenziale del Bachelor/Master nella materia specifica di insegnamento; 2. requisito preferenziale dell'abilitazione nella materia specifica di insegnamento; 3. requisito preferenziale della conoscenza delle lingue nazionali, presunta se il candidato ha seguito corsi di tali lingue nell'ambito delle scuole in Svizzera*) siano sicuramente da condividere, ma non richiedano modifiche legislative, essendo già presenti nella legge vigente. Sono pertanto tacitamente accolte.

Diverso è invece il discorso per la quarta richiesta (*requisito preferenziale della conoscenza del territorio e della cultura locale, presunta se il candidato ha seguito le scuole dell'obbligo in Ticino*), che è bensì stata accolta nella citata modifica della LORD, ma la cui portata pratica, come si è visto, sembra essere alquanto limitata. **A parere della Commissione, la conoscenza del territorio e delle sue istituzioni - ticinesi e svizzere - dovrebbe invece poter essere pretesa da tutti i docenti della scuola pubblica, indipendentemente dalla materia d'insegnamento e da altre qualifiche.** Se non è possibile introdurla come "premessa sine qua non" per l'ammissione al concorso (per analogia alla sentenza del Tram in merito alla conoscenza delle lingue nazionali), **la Commissione invita il Consiglio di Stato ad esaminare la possibilità di introdurre tale insegnamento nei curricula che portano all'ottenimento dell'abilitazione, eventualmente ad organizzare per i docenti neoassunti degli appositi corsi di aggiornamento obbligatori.**

L'ultima richiesta dell'iniziativa (*requisito preferenziale della prossimità alla sede di insegnamento*), di fatto può essere abbastanza ragionevole. Peraltro, si tratta già di un aspetto normalmente preso in considerazione. Ancorarlo nella legge appare tuttavia poco opportuno, già per il fatto che un'applicazione rigida del criterio della vicinanza geografica, in talune sedi potrebbe perfino favorire i concorrenti frontalieri rispetto a quelli indigeni, e risultare pertanto controproducente, proprio ai fini perseguiti dall'iniziativa in esame.

## **CONCLUSIONE**

L'iniziativa parlamentare generica, dell'8 novembre 2011 dei deputati dei deputati Maurizio Agustoni e Michele Guerra dal titolo "Assunzione di docenti frontalieri presso le scuole pubbliche cantonali", è **parzialmente accolta ai sensi dei considerandi**.

Per la Commissione speciale scolastica:

Franco Celio, relatore

Bergonzoli - Bordoni Brooks - Caprara - Cavalli -

Crivelli Barella - Del Don - Franscella - Guerra -

Kandemir Bordoli - Malacrida - Polli - Robbiani - Steiger